

Wer ein Gesetz begehrt, soll eins entwerfen

Maximilian Steinbeis

2020-06-12T19:36:11

Erinnert sich noch jemand an das Berliner Volksbegehren der Initiative "[Deutsche Wohnen & Co Enteignen!](#)"? Es geht um die Mietenexplosion in der deutschen Hauptstadt, um Wohnraum als Kapitalanlage und Spekulationsobjekt, es geht um die Verstaatlichung von riesigen Immobilienkonzernen und den ersten praktischen Anwendungsfall für die vermeintlich tote Verfassungsnorm des Artikel 15 Grundgesetz seit 1949. Wie so vieles, was vor der Coronakrise lag, scheint das alles ewig lange her zu sein. Ist es aber nicht: Dass das Volksbegehren mit den nötigen Unterschriften an den Senat übermittelt wurde, liegt erst ziemlich exakt ein Jahr zurück.

Andererseits ist ein Jahr eine durchaus lange Zeit, um die Zulässigkeit eines Volksbegehrens zu prüfen. Vor kurzem haben die Initiatoren deshalb beim Verwaltungsgericht beantragt, der zuständigen Senatsverwaltung für Inneres Beine zu machen. Ob die Klage begründet ist, ist juristisch interessant, und wie sich die begehrte Vergesellschaftung von Privatunternehmen mitsamt seiner Verfassungsgrundlage Artikel 15 in die deutsche Rechts- und Verfassungsordnung einfügt, schon sowieso. Dazu ist ein in einem Dutzend Gutachten und auch auf dem [Verfassungsblog](#) schon eine Menge geschrieben worden. Mich interessiert aber hier erst mal eine andere Frage.

Volksbegehren sind in vielen deutschen Bundesländern eine seit langem bewährte und erprobte Sache: Die Verfassung stellt damit ein Verfahren bereit, Gesetzgebung direkt aus der Mitte der Gesellschaft heraus zu betreiben, auch und gerade gegen den Widerstand der Politik. Wenn die aus ihren eigenen Abhängigkeiten heraus eine Sache nicht anfassen will oder kann, dann können dies die Bürger_innen mit diesem Instrument dann selber in die Hand nehmen und, soweit sie genügend Unterstützung mobilisieren, nötigenfalls per Volksentscheid auch zu einem kollektiv verbindlichen Ende bringen.

Die Berliner Landesverfassung sieht Volksbegehren zum Erlass, zur Änderung oder zur Aufhebung von Gesetzen vor (Art. 62 Abs. 1 S. 1), aber nicht notwendig nur dafür. Man kann damit auch auf "sonstige Beschlüsse" abzielen, die das Abgeordnetenhaus im Rahmen seiner Zuständigkeiten "zu Gegenständen der politischen Willensbildung" fällen könnte, "die Berlin betreffen" (S. 2). Im Parlamentsbetrieb entsprächen dem die so genannten Entschließungsanträge: Das hohe Haus möge dies missbilligen, jenes befürworten, rechtlich unverbindlich, aber zur politischen Festnagelung von Positionen zwischen Opposition und Regierung durchaus nicht ohne Nutzen.

Die "Deutsche-Wohnen-Enteignen"-Initiative zielt zwar am Ende auf Gesetzgebung: Am Ende sollen per Gesetz 250.000 Wohnungen in Berlin vergesellschaftet

werden. Konkret aber richtet sich das Volksbegehren nicht auf einen konkreten Gesetzentwurf, sondern einen [Beschlusstext](#). Darin wird der Senat aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, und ihm dabei eine Reihe von Vorgaben auf den Weg gegeben. Es wird also kein Gesetzgebungsverfahren angestoßen. Es wird das Anstoßen eines Gesetzgebungsverfahrens angestoßen.

Das klingt wie Formalspießerei, macht aber einen gewaltigen Unterschied.

Advertisement



Online-Konferenz | 25. Juni 2020 | 10:00 bis 13:15 Uhr

Rechtsstaatlichkeit in Europa sichern – Zur Bedeutung einer unabhängigen Justiz

In Europa erstarben autoritäre Strömungen, die rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren aushebeln wollen. Dabei wird auch die Unabhängigkeit der Justiz angegriffen.

Wie können Rechtsstaatlichkeit und die Beachtung der Grund- und Menschenrechte in Europa gesichert und ausgebaut werden?

Unter anderem mit:

- **Didier Reynders**, EU-Kommissar für Justiz
- **Ma#gorzata Gersdorf**, ehemalige Präsidentin des polnischen Obersten Gerichts
- **Ulrich Maidowski**, Richter des Bundesverfassungsgericht
- **Adam Bodnar**, Ombudsmann der Republik Polen für Bürger- und Menschenrechte
- **Angelika Nußberger**, Ex-Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
- **Beate Rudolf**, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Konferenzsprachen: Deutsch, Polnisch und Englisch (mit Simultanübersetzung)

Weitere Informationen: www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechtsstaat

Das Recht, Gesetzgebung anzustoßen, ist eine mächtige Sache. Wer die Frage formuliert, bestimmt in weitem Umfang bereits über die Antwort, weil er das weite Feld der Optionen auf eine begrenzte Zahl von Entweder-Oder-Alternativen reduzieren kann. Vor allem aber bestimmt er über die Agenda: Die Frage muss, so oder so, beantwortet werden. Politisch ist es daher kein Wunder, dass sich das

Gravitationszentrum der Macht stets dort befindet, wo Gesetze entworfen, und nicht dort, wo sie verabschiedet werden. Aber wie schon Spiderman wusste: *With great power comes great responsibility*, in einem wohl geordneten Verfassungsstaat jedenfalls, weshalb derjenige, der Gesetze entwirft und zur Abstimmung stellt, bereit sein muss, für deren Erfolg und Niederlage, für deren Stärken und Schwächen Verantwortung zu übernehmen.

Was passiert, wenn beides – Macht und Verantwortung – auseinander läuft, konnte man beim Brexit-Referendum sehen: Das Leave-Lager hatte gewonnen und damit die Macht, auf dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zu bestehen. Die Verantwortung dafür, diesen Austritt dann auch ins Werk zu setzen, ließ es aber schön die unglückselige Theresa May tragen, um selbst ungehindert in einen Überbietungswettkampf um die radikalste Interpretation des Referendum-Ergebnisses einzusteigen und damit die Regierung vor sich herzutreiben. Diese verhängnisvolle Macht hört bis heute nicht auf zu wirken. In wenigen Monaten wird sie UK mitsamt der EU über die No-Deal-Klippe stürzen. Und niemand da, der dafür Verantwortung übernehme.

Zurück zum Berliner Volksbegehren: Wenn das jetzt zugelassen wird, dann setzt dies einen komplexen Prozess in Gang. Vier Monate später können die Initiator_innen anfangen, weitere Unterschriften sammeln. Haben binnen weiteren vier Monaten mindestens 7% der Stimmberechtigten unterschrieben, kommt es nach noch mal vier Monaten zur Volksentscheid. Diesen Prozess kann die rot-rot-grüne Regierungsmehrheit stoppen, wenn sie den begehrten Beschluss "inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt" (Art. 62 BerlV). Da das Begehren aber nur die Eckpunkte festlegt, bleiben die Initiator_innen die ganze Zeit über in der Lage, die Rolle des authentischen Interpreten ihres Begehrens für sich in Anspruch zu nehmen. Jedes Gesetz, das der Senat entwirft und das Abgeordnetenhaus beschließt, kann Kompromisse enthalten, die dann als Verrat am Willen des Volkes skandalisiert werden können.

Anders sähe die Sache aus, wenn die Initiator_innen einen Gesetzentwurf vorgelegt hätten. Das wäre eine klare Sache: Den könnte man sich anschauen, sich eine Meinung dazu bilden und ihn entweder befürworten oder ihn ablehnen oder an seiner statt einen anderen Gesetzentwurf verabschieden. Das haben sich die Initiator_innen nicht zugetraut. Verständlich. Aber dann ist vielleicht ihr Begehren halt einfach unzulässig?

Die Woche auf dem Verfassungsblog

... zusammengefasst von LENNART KOKOTT:

Mit einigen Nebengeräuschen wurde in dieser Woche das **Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz** verabschiedet. CHARLOTTE HEPPNER hat sich in [Corona Constitutional #33](#) ausführlich mit DORIS LIEBSCHER, die an der Ausarbeitung des Gesetzes über mehrere Jahre beteiligt war, über das Gesetz unterhalten, darüber, warum es für von Diskriminierung Betroffene wertvoll ist und

wo die Kritik auf den letzten Metern herkam. [ALEXANDER TISCHBIREK](#) und [TIM WIHL](#) greifen einen der wesentlichen Kritikpunkte auf und dekonstruieren ihn: Mitnichten müssten Polizist_innen nun fürchten, in stärkerem Maße persönlich haftbar gemacht zu werden. Die antidiskriminierungsrechtlich durchaus übliche, aber viel kritisierte Beweiserleichterung sei vielmehr auch aufgrund von EGMR-Rechtsprechung angezeigt.

In einem separaten Beitrag befasst sich [DORIS LIEBSCHER](#) mit der Debatte, ob der Begriff der Rasse als Diskriminierungskategorie in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ersetzt werden sollte, und argumentiert für einen postkategorialen Weg, der deutlich machen würde, dass **rassistische Diskriminierung** ein asymmetrisches Phänomen ist. [AMADOU KORBINIAN SOW](#) plädiert dafür, angesichts des gegenwärtigen Diskurses um strukturellen und Alltagsrassismus die günstige Gelegenheit nicht verstreichen zu lassen, das Wissen von *people of color* darum in die Öffentlichkeit zu tragen, und zeigt auf, wie die „weiße“ Rechtswissenschaft in Deutschland ein überfälliges Projekt der Selbstaufklärung und Perspektiverweiterung angehen könnte.

Dass sich Regierungen in der Debatte um die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung nicht nur an Worten, sondern auch **an Taten messen lassen** müssen, mag der Fall zeigen, den [VERA MAGALI KELLER](#), [NASSIM MADJIDIAN](#) und [FLORIAN SCHÖLER](#) vorstellen. Sie machen auf jüngste Verordnungsänderungen aus dem Bundesverkehrsministerium aufmerksam, die darauf abzielten, private Seenotrettung nachhaltig zu behindern, und warnen angesichts des europäischen Trends, in den diese Praxis einzuordnen sei, vor einer erneuten humanitären Katastrophe im Mittelmeer.

Eine gewisse Janusköpfigkeit diagnostiziert [DANIEL-ERASMUS KHAN](#) auch für die **Genehmigungen von Rüstungsexporten** aus der Bundesrepublik. Diese Exporte seien mit Blick auf den pazifistischen Grundton des Grundgesetzes ohnehin fragwürdig, jedenfalls sei aber die Genehmigungspraxis in ihrer bisherigen Ausgestaltung eklatant verfassungswidrig, weil sie von der falschen Behörde verantwortet werde.

Advertisement

Call for contributions to EJRR Special Issue on the European Health Union

The European response to COVID-19 has revealed a tragic flaw: the limited and imperfect EU competences in public health. As such, it has already prompted political calls for the urgent creation of a European Health Union, which may even entail a Treaty change.

With the aim to offer a rigorous and timely blueprint to decision-makers and the public at large, the European Journal of Risk Regulation intends to publish a new special issue devoted to the European Health Union.



Learn more at cambridge.org/ejrr/cfp

[ANDREAS FISCHER-LESCANO](#) und [ANDREAS GUTMANN](#) setzen sich mit der Strafverfolgung in Fällen von **Adbusting**, also dem Ersetzen von Werbeplakaten durch satirisch-politische Botschaften, auseinander. Diese sei vergleichsweise intensiv, vor dem Hintergrund der Meinungsfreiheit deshalb umso problematischer, da sie im Ergebnis einem Vorgehen gegen spezifische Meinungsinhalte gleichkomme.

Mit der **parlamentarischen Öffentlichkeit** in der Pandemie befasst sich [JOHANNES KEMPER](#), der die Auseinandersetzungen um Livestreams von Ausschusssitzungen im nordrhein-westfälischen Landtag zum Anlass nimmt, zu fragen, ob eine solche Übertragung gegenwärtig, aber auch in nach-pandemischen Zeiten verfassungsrechtlich geboten sei und welche Chancen sie den Parlamenten bieten könnte.

Über die **Seehofer-Entscheidung** des Bundesverfassungsgerichts spricht CHARLOTTE HEPPNER in [Corona Constitutional #34](#) mit SOPHIE SCHÖNBERGER UND MEHRDAD PAYANDEH. Dabei wird der äußerungsrechtliche Kontext ebenso beleuchtet wie das Politikverständnis des BVerfG und die Klagepraxis der AfD in Karlsruhe.

Angesichts der anhaltenden Friktionen infolge des Karlsruher **Ultra-vires-Urteils** schlägt [DANIEL REICHERT-FACILIDES](#) vor, den Ultra-vires-Drachen durch prozedurale Maßnahmen zu zähmen und denkt dabei unter anderem an ein Referendum über den Austritt der Bundesrepublik nach Art. 50 EUV, das der Große Senat des BVerfG anstrengen müsste, wollte das Gericht einen

Ultra-vires-Akt feststellen. [OLAF KOWALSKI](#) befasst sich mit dem Dialog von Rechtswissenschaftler_innen und Ökonom_innen und lotet nicht zuletzt aus systemtheoretischer Perspektive aus, wann dieser zu produktiven Irritationen und wann zu einem Luhmann'schen Rauschen zwischen den Disziplinen führe. Als methodisches Problem rekonstruieren [FRANCISCO DE ABREU DUARTE](#) und [MIGUEL MOTA DELGADO](#) die Auseinandersetzung zwischen EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, die deshalb auch einer innovativen institutionellen wie prozeduralen Lösung zugeführt werden müsse, da sich unter Rekurs auf eine der beiden kollidierenden Rechtsordnungen alleine der methodische Konflikt nicht auflösen lasse.

Vom europäischen Justizföderalismus zum **Administrativföderalismus**: [PETER VAN ELSUWEGE](#) befasst sich mit der Aufhebung von Reisebeschränkungen in der Europäischen Union, zeigt auf, welche Disparitäten in der Umsetzungspraxis der Mitgliedsstaaten bestehen und argumentiert für eine Neufassung der europäischen Kompetenzverteilung, um in zukünftigen Krisen tatsächlich eine europäische Antwort geben zu können.

Mit einer Frage des **Legislativföderalismus** in der Union beschäftigt sich schließlich [MARTIN HÖPNER](#), der vor dem Hintergrund aktueller Verfahren vor dem EuGH untersucht, ob und in welchem Ausmaß der Unionsgesetzgeber an die Grundfreiheiten gebunden ist, und auf die praktisch-politischen Implikationen des zu erwartenden Ergebnisses hinweist.

[EWA SIEDLECKA](#) präsentiert den Fall des polnischen Richters Waldemar #urek als ein Lehrstück, das zeige, wie sich die Aushöhlung von **Rechtsstaatlichkeit** eben auch vollziehe: durch die permanente Schikane und dienstrechtliche Verfolgung unliebsamer Richter_innen. [URSUS EIJKELENBERG](#) wirft anhand der Auseinandersetzung von Trump und Twitter die Frage auf, ob sich liberale Demokratien den Praktiken mächtiger Unternehmen im Kommunikationsbereich stärker bewusst werden müssen, zeichnet die Entwicklung des Zensurbegriffs in diesem Kontext nach und plädiert für eine moralisch unvoreingenommene Sicht auf das Problem. [BHARATT GOEL](#) stellt die Rechtsprechung verschiedener Länder zu sexueller und Gender-Identität vor, die unter dem Paradigma der Ausdrucksfreiheit zu einer Liberalisierung und Entkriminalisierung führe. Mit der Frage, wie Gerichte verfassungsrechtlich verbürgte Menschenwürdegarantien durchsetzen können, wenn Exekutive und Legislative versagen, befassen sich [KARTIKEYA JAISWAL](#) und [PRANAY MODI](#) anhand der entwürdigenden Situation von Kanalisationsarbeiter_innen in Indien.

Einen Fall, in dem die Abfassung juristischer Expertise politische Auseinandersetzungen um die Integrität und Wissenschaftlichkeit des Experten hervorrief, den eigenen, stellt [DIMITRY KOCHENOV](#) vor, der sich infolge von Veröffentlichungen zum europäischen Staatsangehörigkeitsrecht in der Öffentlichkeit der unschmeichelhaften Bezeichnung als *passport professor* und an seiner Universität einer Untersuchungskommission ausgesetzt sah.

Im **Symposium Lieferkettengesetz Made in Germany** untersucht [MARKUS KRAJEWSKI](#), ob die Bundesrepublik völkerrechtlich verpflichtet ist, ein

Lieferkettengesetz zu erlassen und nimmt dabei insbesondere die extraterritoriale Dimension grundrechtlicher Schutzpflichten in den Blick. [ALEXANDER SCHALL](#) geht der Frage nach, ob Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen eine zivilrechtliche Schadensersatzpflicht auslösen und stellt fest, hier sei der Gesetzgeber in der Verantwortung, eine klare Regelung zu treffen. Ein Lieferkettengesetz müsste auch Zertifizierungsunternehmen noch stärker in den Blick nehmen, argumentiert [MATTHIEU BINDER](#). Auch [ANTON ZIMMERMANN](#) befasst sich mit potentiellen deliktischen Ansprüchen gegen Unternehmen und blickt auf die Hürden, die das internationale Deliktsrecht und die Beweislastverteilung für solche Ansprüche darstellen. Wie die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen unter einem Lieferkettengesetz aussehen könnten, zeigt [MARKUS KALTENBORN](#). [NICOLAS BUENO](#) stellt den langen Weg zu einer rechtssicheren Regelung von Konzernhaftung und Konzernhaftung in der Schweiz vor. [PIERRE THIELBÖRGER](#) und [TIMEELA MANANDHAR](#) zeigen auf, welche Schritte notwendig wären, um besondere Sorgfaltspflichten von Unternehmen in Konflikt- und Hochrisikogebieten deutlich gesetzlich hervorzuheben. [ISABELL HENSEL](#) und [JUDITH HOELLMANN](#) schließlich diskutieren, wie ein Lieferkettengesetz Vorkehrungen treffen kann, um Geschlechterungerechtigkeiten entlang der Lieferkette zu adressieren und zu bekämpfen.

So viel für diese Woche. Wissen Sie, was toll ist? Dass wir kurz davor stehen, auf [Steady](#) die Schwelle von 400 Unterstützer_innen zu überschreiten, das ist toll. Sechs noch. Schaffen wir das diese Woche?

Ansonsten, natürlich immer gerne und zu unserer größten Dankbarkeit:
paypal@verfassungsblog.de oder IBAN DE41 1001 0010 0923 7441 03, BIC
PBNKDEFF.

Ihnen alles Gute!

Ihr

Max Steinbeis

